> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Mr. I. W. Opstelten
Minister van Veiligheid en Justitie
Postbus 20011
2511 EX Den Haag

Datum 6 december 2013
Onderwerp Advies Review Board op het bijgesteld Aanvalsprogramma

Geachte heer Opstelten,

Hierbij ontvangt u het door u gevraagde advies over de bijstelling van het Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie, versie 0.51, d.d. 28 november 2013.

De Board is positief over de bereikte inhoud van het BAVP 2013-2017 waarin het Aanvalsprogramma is opgedeeld in drie deelprogramma's en twintig clusters. Het plan biedt een heldere uitwerking en is een sterke verbetering ten opzichte van eerdere versies. Met de inmiddels overeengekomen operationalisering van de doelen van het Aanvalsprogramma ligt er een goede basis voor voortgangsmonitoring van het Aanvalsprogramma. Het BAVP 2013-2017 kan naar ons inzicht daarmee voorlopig in voldoende mate dienen als een richtinggevende leidraad voor het Aanvalsprogramma in de komende jaren.

Ondanks deze positieve constatering, hebben we ook enkele stevige punten van zorg die wij met u willen delen. De twee belangrijkste zorgpunten zijn de governance en de financiën. Een gedegen uitwerking van deze aspecten is in de ogen van de Review Board op korte termijn essentieel. Wij zien die graag voor onze februari vergadering tegemoet. Een definitief groen licht is ons inziens dan ook pas mogelijk als aan deze twee belangrijke zorgpunten invulling is gegeven. Wij zullen u eind februari hierover nader berichten. In de bijgevoegde bevindingen staat hiertoe een nadere toelichting.

Om ons eigen begrip van de financiële kaders van het Aanvalsprogramma te verbeteren, zullen wij een expert vragen om zich te verdiepen in de begroting, en de onderbouwing daarvan, zodat wij de financiële realisatie kunnen blijven volgen.

Tot slot

Datum
6 december 2013

De Board constateert dat de totstandkoming van het BAVP 2013 – 2017 een lange doorlooptijd heeft gehad. Illustratief is dat 2013 reeds grotendeels is verstreken op het moment dat het BAVP 2013-2017 nog definitief vastgesteld moet worden. Wij geven de suggestie mee om de werkingsperiode te veranderen in 2014 - 2018.

De Board spreekt de hoop en verwachting uit dat bij verdere uitwerking van planvorming in de komende periode, een grotere voortvarendheid aan de dag gelegd wordt. Dit is niet een eenzijdig belang van de Review Board, maar dient in de eerste plaats rolvervulling van alle verantwoordelijken van het Aanvalsprogramma.

Het voorliggende programma kan de komende periode als kader worden gebruikt bij de uitvoering. Indien inzichten op basis van de financiële verdieping en een aanpassing van de governance niet op korte termijn tot verbetering leiden (bijvoorbeeld in de voortgangsrapportage over de maand januari) zal de Board zich genoodzaakt zien om zich opnieuw te beraden over het bijgesteld Aanvalsprogramma.

Refererend aan een eerdere uitspraak van de heer Bouman, benadrukken wij dat het Aanvalsprogramma niet alleen gemaakt wordt door plannen, maar ook door mensen. De Board onderschrijft deze zienswijze en benadrukt het belang van continuïteit op het personele domein van het Aanvalsprogramma.

Hoogachtend,
Namens de Review Board Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie,

Dr. T. A. Rodrigues
Voorzitter Review Board

Bevindingen

Korte historie van de totstandkoming van het Bijgesteld Aanvalsprogramma

Op 19 juni 2012 heeft de gemandateerd opdrachtgever Aanvalsprogramma het concept document "Bijstelling AVP IV Politie tweede helft 2012 en doorkijk eerste helft 2013" beschikbaar gesteld. In dat document is de ambitie in lijn gebracht met de door de interim CIO geconstateerde beschikbare capaciteit. De oorspronkelijke doelen en resultaten uit het Aanvalsprogramma IV Politie 2011 – 2014 zijn onverkort van kracht gebleven.

Op 29 juni 2012 heeft de Review Board haar voorlopige oordeel uitgebracht over de richting waarop de bijstelling van het Aanvalsprogramma vorm krijgt. Op dat moment waren een meer gedetailleerde uitwerking van de besturing, de inrichting van de IV-keten en de bijstelling van het Aanvalsprogramma voor de tweede helft 2013 tot en met 2017 niet beschikbaar. Daarom was het toen niet mogelijk om een definitief oordeel over de bijstelling te geven. Met het voorlopige advies beoogde de Board een bijdrage te leveren aan de gevraagde snelle uitwerking en vaststelling van het document.

Het document bijgesteld Aanvalsprogramma 2013 – 2017, versie 0.51 d.d. 28 november 2013, is een vervolg op het bijgesteld Aanvalsprogramma 2012 – 2013. Inmiddels is het inrichtingsplan Informatievoorziening vastgesteld. Daarnaast bevat het voorliggend document een verbeterde uitwerking van de governance en de operationalisatie van de doelen. Dit stelt de Board in de gelegenheid om zich een oordeel te vormen over de bijstelling van het Aanvalsprogramma.

Inhoudelijke uitwerking Aanvalsprogramma en operationalisering doelen

De Board is positief over de bereikte inhoud van het BAVP 2013-2017, waarin het Aanvalsprogramma is opgedeeld in deelprogramma's en clusters. Het plan biedt een goed leesbare en heldere uitwerking van het Aanvalsprogramma, en is een sterke verbetering ten opzichte van eerdere versies van plannen in het kader van het Aanvalsprogramma. Binnen de deelprogramma's is per cluster is een eindsituatie geformuleerd, en er zijn over het algemeen duidelijke jaarresultaten op hoofdlijnen benoemd.

De Board onderschrijft de wijze waarop de doelen van het Aanvalsprogramma zijn uitgewerkt. De doelen zijn gerelateerd aan outcome en output (resultaat) indicatoren. Met de operationalisering van de doelen ligt er een basis waarop een gedegen voortgangsmonitoring van het Aanvalsprogramma vorm kan krijgen.

Zorgpunten rondom governance en financiën

Ondanks onze positieve beeld van de leesbaarheid, de helderheid en het richtinggevende karakter van het BAVP 2013-2017, hebben wij een aantal punten van zorg. Twee van deze zorgpunten zijn in onze ogen van fundamenteel belang voor een succesvolle uitvoering van het Aanvalsprogramma en voor de mogelijkheid van de Review Board om haar controlerende taak te kunnen vervullen. Deze zorgpunten betreffen governance en financiën:

a. *Governance:* De Review Board beoordeelt de besturing van het programma als complex en nog niet voldoende transparant. Met name de (belangrijke) rol en de positie van de aandachtsgebiedhouder blijft naar de mening van de Board diffuus. Aandachtsgebiedshouders zijn volgens het plan voor een aspect van het politiewerk verantwoordelijk voor de functionele eisen en wensen, werkprocessen, gewenste ontwikkelingen van de IV-voorzieningen én implementatie daarvan als één dossier. Aandachtsgebiedhouders worden mede ondersteund door de Dienst IM. Voor de Board is echter niet duidelijk hoe zij precies gepositioneerd zijn, noch hoe zij gehouden worden aan hun belangrijke verantwoordelijkheid voor standaardisering van werkprocessen.

   In een eerdere mondelinge toelichting op de governance is aangegeven dat de aandachtsgebiedhouders opdrachtgevers zijn. In het organogram zijn de aandachtsgebiedhouders echter nog steeds buiten de hiërarchie geplaatst en krijgen ze een supportrol in de zijlijn. Het wordt niet concreet hoe de verantwoordelijkheid van de gemandateerd opdrachtgever, de korpschef NP, zich verhoudt tot het opdrachtgeverschap van de aandachtsgebiedhouders. Ook krijgen ze bij het halfjaarlijks herzien van de IV projectenportfolio, geen zichtbare rol. Door deze indeling is niet duidelijk wie nu voor welk cluster specifiek opdrachtgever is (bijvoorbeeld voor omvangrijke, en technische of multidisciplinaire clusters zoals het cluster Datacenter consolidatie, het cluster Rationalisatie hardware/software, of het cluster Operationeel Politie Proces). De Review Board vindt het noodzakelijk dat een programma van deze omvang heldere hiërarchische lijnen en afbakening van verantwoordelijkheden kent, zodat betrokkenen op resultaat aanspreekbaar zijn.

   Overigens is de ervaring van leden van de Review Board is dat standaardisatie moeilijk succesvol kan worden doorgevoerd wanneer dit zijn beslag dient te krijgen in het verantwoordelijkheidsgebied van niet hiërarchisch ondergeschikten.

b. *Financiën:* Hoewel een kostenonderbouwing altijd aannames en inschattingen kent, is door het gebrek aan transparantie en gedegen onderbouwing de begroting niet goed te beoordelen in relatie tot het inhoudelijke programma. De Board gaat ervan uit dat, nu er een volledig BAVP 2013 – 2017 ligt, een gedegen onderbouwing van de plannen voorhanden is, waarbij mensen en middelen in de tijd gekoppeld zijn aan de uit te voeren activiteiten. Alleen op deze manier wordt de Board in staat gesteld het Aanvalsprogramma te beoordelen op de samenhang van de drie stuurvariabelen inhoud, tijd en geld.

   Gerelateerd aan dit punt, maken wij ons ook zorgen over de structurele onderuitputting op de eerder afgegeven begroting van het Aanvalsprogramma. Wij vragen ons af of het realistisch is dat dit in de komende periode zo fors kan worden ingelopen als nu voorzien. Voor 2014 staat een budget gereserveerd van €121,8 mln. De Board vraagt zich af of dit, gezien de ervaring met de realisatie van de voorgaande jaren, een reële inschatting is. Daarbij is op dit moment niet duidelijk welke activiteiten door

de onderrealisatie zijn blijven liggen en wanneer dit in het programma wordt ingelopen.

Overige punten van zorg

Overige punten die voor ons relevant zijn bij de verdere verbetering van het BAVP 2013-2017:

a. In het BAVP wordt melding gemaakt van het risico dat een laag absorptievermogen bij de eenheden het realiseren van de doelstellingen in het Aanvalsprogramma in de weg kan staan. De Review Board erkent dit risico, mede in het licht van de ambities van het Aanvalsprogramma. De Review Board wil benadrukken dat het Aanvalsprogramma bovenal een verandertraject betreft, waardoor het absorptievermogen cruciaal is voor het realiseren van de doelen van het programma. Graag zou de Review Board het antwoord op de vraag willen zien hoe dit gaat worden opgelost, in termen van concrete maatregelen die actief geborgd zijn binnen het programma.

b. Ten aanzien van de inhoudelijke uitwerking hebben wij de volgende bevindingen. Wij zien beoogde resultaten genoemd, maar nog weinig in kwalitatieve termen beschreven resultaten. Wij bevelen aan daar een slag concreter in te worden. Wij merken ook op dat de resultaten van de clusters voornamelijk technisch beschreven zijn en dat afhankelijkheden en onderlinge samenhang tussen de deelprogramma's beperkt in kaart zijn gebracht. Zo worden bijvoorbeeld de personele consequenties van de datacenter consolidatie buiten beschouwing gelaten, of worden andersoortige resultaten, zoals het aanpassen van de werkprocessen, slechts als een afhankelijkheid benoemd.

c. Gezien de aard en de omvang van het Aanvalsprogramma is het van belang dat er een externe quality assurance wordt ingericht. Wij adviseren een quality assurance in te richten die rapporteert op het niveau van de (gemandateerd) opdrachtgever, zodat er een stevige toets op de uitvoering van het programma bestaat. Wij benadrukken eveneens het belang van een goede planning en monitoring van het programma, en adviseren om het beschreven programmabureau zwaar in te richten, passend bij de omvang van het Aanvalsprogramma.

d. Hoewel nu belangrijke stappen zijn gezet in de operationalisering van de doelen, ontbreken nog de uitwerking van de prognoses, en de koppeling met de financiën. Deze informatie is naar de mening van de Board essentieel om de voortgang van het programma goed te kunnen monitoren. In het plan staat dat de ontbrekende onderdelen van de prognose met de maandrapportage over januari 2014, die in februari 2014 verschijnt, beschikbaar komen. De Board onderstreept het belang hiervan en acht verdere vertraging op dit punt zeer ongewenst.

e. In het bijgesteld Aanvalsprogramma 2013 – 2017 staat dat sommige onderdelen, zoals het uitfaseren van BVH en Summ-IT en de migratie naar de centrale rekencentra en digitale transferia ook na 2017 doorlopen. Dit

wekt de indruk dat de vernieuwing niet is afgerond aan het eind van de looptijd van het Aanvalsprogramma.